Paweł ŁĄCKI

O ZWIĄZKU PRAW PODSTAWOWYCH I DEMOKRACJI

We współczesnym systemie międzynarodowej i konstytucyjnej ochrony praw człowieka poszanowanie godności osoby ludzkiej uznawane jest za podstawę pokoju i sprawiedliwości. Dlatego też problem takiego sposobu ukształtowania porządku prawnego, który będzie oddawał sprawiedliwość godności człowieka, powinien być kluczowym przedmiotem debaty publicznej i zasadniczym wyzwaniem dla społeczności, która staje przed zadaniem określenia konstytucyjnych ram ustrojowych swojego państwa czy struktury ponadpaństwowej. W sytuacji takiej znalazło się społeczeństwo polskie na skutek odzyskania wolności po upadku systemu komunistycznego, w takiej też sytuacji znajduje się obecnie społeczność europejska w obliczu prac nad Traktatem Konstytucyjnym Unii Europejskiej.

W tym kontekście problemowym i dziejowym niezwykle interesująca wydaje się praca zatytułowana: *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, napisana przez Pasquale Policastro, profesora Katedry Prawa Unii Europejskiej na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim[1]. Jak deklaruje autor, celem przeprowadzonej w szerokim kontekście historycznym i porównawczym krytycznej analizy prawnej ochrony praw podstawowych w Polsce w okresie demokratycznych przemian jest uwyraźnienie i oddanie istoty „głębokiej relacji, która wiąże transformację ustrojową, prawa podstawowe i demokrację" (s. 17). W oparciu o rozważania te Policastro formułuje również pewne postulaty dotyczące kształtu procesu integracji europejskiej, których uwzględnienie, jest – jego zdaniem – konieczne, by była ona „oparta na respektowaniu godności i potrzeb ludzkiego życia" (s. 463).

Omawiana pozycja, stanowiąca zwieńczenie wieloletnich badań autora, podzielona jest na pięć części. W pierwszej z nich zidentyfikowane zostały podstawowe tendencje rozwojowe i paradygmaty obecne w europejskim prawie konstytucyjnym. Zaprezentowana została ponadto fundamentalna dla dalszych wywodów autora koncepcja związku praw podstawowych z demokracją. W części drugiej na przykładzie analiz wybranych konstytucji europej-

[1] P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2002, ss. 511.

skich podkreślono znaczenie uwzględnienia w procesie ustrojotwórczym socjalnych praw podstawowych dla osiągnięcia podstawowego konsensu społeczno-politycznego, niezbędnego dla rozwoju i utrwalenia demokratycznych przemian. W części trzeciej wyeksponowano kierunki stopniowych przekształceń w konstytucjach socjalistycznych i wskazano na tkwiące w tych konstytucjach podstawowe braki i sprzeczności w zakresie regulacji praw podstawowych, które to sprzeczności w obliczu konkretnych uwarunkowań społecznych, gospodarczych i politycznych przyczyniły się do rozpadu państw socjalistycznych w Europie Środkowowschodniej. W części czwartej i piątej autor porusza zasadnicze kwestie swojej rozprawy i przeprowadza analizę funkcjonowania praw podstawowych w polskich przemianach demokratycznych. Najpierw szczegółowemu krytycznemu omówieniu poddany zostaje proces pozytywizacji praw podstawowych w polskim prawie konstytucyjnym, którego kulminacją było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1997. Następnie przyjęte przez polskiego ustrojodawcę rozwiązania konstytucyjne oraz ich możliwa interpretacja skonfrontowane zostają z ogólnoeuropejskimi uregulowaniami praw podstawowych (z Europejską Konwencją Praw Człowieka i z Kartą Praw Podstawowych UE) oraz z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Zaprezentowaną przez P. Policastro koncepcję praw podstawowych można określić mianem proceduralno-dyskursywnej. Są one ujętymi w formie prawa pozytywnego etycznie uzasadnionymi żądaniami społecznymi. Ich pozytywizacja, czyli przekształcenie żądań społecznych w formę praw podstawowych, stanowiących element obowiązującego porządku prawnego, realizowana jest w ten sposób, iż w warunkach konfliktu w danym społeczeństwie, w którym różne, potencjalnie sprzeczne oczekiwania i potrzeby reprezentowane są przez poszczególne jednostki i grupy społeczne, dochodzi do konsensu, który uwzględnia poszczególne żądania na zasadzie ich wzajemnego, „nieredukcyjnego" pogodzenia, czyli w sposób, który nie pomija pewnych kategorii potrzeb ani też pewnych grup społecznych. Jeśli system prawny nie odzwierciedla i nie gwarantuje owego „pogodzenia", obarczony jest on istotnym mankamentem „redukcjonizmu". Proces pozytywizacji praw podstawowych możliwy jest jedynie w społeczeństwie pluralistycznym i demokratycznym, a jego określone warunki formalne, czyli demokratyczne procedury artykułowania żądań przez wszystkich zainteresowanych i dochodzenia do konsensu są kluczowe dla coraz pełniejszego rozwijania się i upowszechniania prawnej ochrony tych praw. Dlatego też, zdaniem Policastro, „redukcjonizmy w dziedzinie praw podstawowych, które mogą okresowo występować, ilustrują potrzebę udoskonalania form demokracji" (s. 18).

Prawa podstawowe w aspekcie ich rozwoju autor ujmuje natomiast w kontekście ewolucji europejskiego prawa konstytucyjnego. W tym celu identyfikuje on podstawowe paradygmaty konstytucjonalizmu, co pozwala mu wskazać zasadnicze kierunki rozwoju praw podstawowych i rządzące nim uwarunkowania. Paradygmaty te, stanowiące podstawowe kategorie w analizie demokratycznych przemian ustrojowych, określone

zostały jako trzy relacje. Pierwszą z nich jest relacja między prawami podstawowymi a konstytucyjnymi sposobami ich realizacji, czyli zasadami ustrojowymi służącymi urzeczywistnieniu praw podstawowych; drugą – relacja między partycypacją a reprezentacją, czyli związek między uczestnictwem podmiotów bezpośrednio zainteresowanych procesem pozytywizacji praw podstawowych w danym porządku konstytucyjnym a „nieredukcyjnym" reprezentowaniem interesów tych podmiotów; trzecią zaś „relacja między treścią norm a procesem ich interpretacji" (s. 83), który dostarcza uwarunkowań stosowania norm prawnych, a zatem ma wpływ na ochronę praw podstawowych. Zdaniem autora, analiza dziejów konstytucjonalizmu europejskiego wskazuje, iż relacje te podlegają przekształceniom umożliwiającym coraz pełniejsze uznanie podmiotowości człowieka w porządku prawno-konstytucyjnym. Każda z tych relacji ma bowiem wpływ na urzeczywistnianie praw podstawowych, co zostaje uwyraźnione w analizach sprzeczności konstytucjonalizmu w ustrojach socjalistycznych. Dlatego też Policastro twierdzi, iż „tendencje do przewrotu systemu [socjalistycznego – P. Ł.] pojawiały się w miarę, gdy zasady podstawowe konstytucji, relacja między partycypacją a reprezentacją oraz możliwość interpretowania norm prawnych nie pozwalały na nieredukcyjne podejście do praw podstawowych" (s. 265).

Analizując prawa podstawowe w polskim procesie ustrojotwórczym po upadku socjalizmu, Policastro formułuje ambiwalentną ocenę konstytucyjnego porządku III Rzeczypospolitej. Podkreśla, iż w pracach nad ustawą zasadniczą w Polsce uwzględniono wiele osiągnięć konstytucjonalizmu zachodniego, co – jego zdaniem – było w dużym stopniu zasługą polskiej nauki prawa. Niemniej w swoich analizach Policastro wyakcentowuje istotne mankamenty konstytucyjnych uregulowań. Najistotniejszym z nich są redukcjonizmy w dziedzinie praw socjalnych, którym przyznano wtórne znaczenie wobec praw wolnościowych, co przeciwne jest, jak podkreśla autor, istotnej właściwości praw człowieka, a mianowicie ich niepodzielności. Policastro negatywnie ocenia między innymi brak w konstytucyjnym katalogu praw prawa do pracy (por. s. 406). Zwraca on uwagę również na niedostateczną ochronę praw podstawowych, przede wszystkim na skutek przyznania ustawodawstwu zwykłemu zbyt szerokiego zakresu swobody w ograniczaniu ich treści, co prowadzi do relatywizacji prawnopozytywnego charakteru ich ochrony. Krytyczna ocena konstytucyjnych zapisów osłabiona jest nieco przez wskazanie, iż do pewnego stopnia niedoskonałości te mogą zostać zniwelowane przez odpowiednią wykładnię konkretnych zapisów.

Szczególne podkreślanie przez Policastro deficytu w zakresie uregulowań praw socjalnych związane jest z tym, że, w jego przekonaniu to właśnie „normy socjalne stanowią element legitymizujący władzę" (s. 405). Przyjmuje on bowiem, iż obecnie, wraz ze zmianą oczekiwań społecznych, paradygmatyczny wyraz praw podstawowych ujęty w triadzie: wolność – równość – braterstwo, przekształcił się w triadę: bezpieczeństwo – równość (pojęta jako ochrona różnic umożliwiająca realizowanie równości w sensie materialnym) – solidarność (por. s. 95, 330). Nie rozstrzygając o trafności takiego ujęcia treściowej

istoty praw podstawowych, w kontekście krytycznego stanowiska Policastro wobec mającego „charakter [...] bardziej dziewiętnastowieczny lub neoliberalny" (s. 354) podejścia do praw podstawowych w polskiej Konstytucji, należałoby mieć na uwadze, iż uwzględnienie szerokiego zakresu praw socjalnych w katalogu praw podstawowych nie przesądza o faktycznym urzeczywistnianiu praw socjalnych w danym państwie. Przykładowo, w Republice Federalnej Niemiec, której Ustawa Zasadnicza nie uwzględnia w szerszym zakresie praw socjalnych (i dlatego jest zdecydowanie krytykowana przez autora), faktyczny poziom ich ochrony jest bardzo wysoki. Ponadto, biorąc pod uwagę obiektywne trudności gospodarcze młodych demokracji środkowoeuropejskich, szersze uwzględnienie praw socjalnych w konstytucjach tych państw miałoby charakter jedynie deklaratywny.

Zdaniem Policastro, zasadniczy wpływ na obecne w polskiej Konstytucji mankamenty w uregulowaniach praw podstawowych miało przyjęcie modelu proceduralnego w określaniu konstytucyjnego ładu. Podkreślając związek między procesem ustrojotwórczym a jego treściowym rezultatem, autor zwraca uwagę, iż nie był to proces demokratyczny par excellence. Tymczasem demokratyczny charakter sposobu, w jaki dochodzi do pozytywizacji praw podstawowych, ma dla Policastro fundamentalne znaczenie, ponieważ w przypadku, gdy treść tych praw nie odpowiada oczekiwaniom społecznym, mamy do czynienia z różnego typu redukcjonizmami. W pierwszym rzędzie negatywnie oceniona zostaje odejście od modelu wypracowanego przez tradycję europejskiego konstytucjonalizmu, zgodnie z którym konstytucja uchwalana jest przez specjalnie do tego celu powołane ciało czyli konstytuantę. W ten sposób można by wyraźnie rozgraniczyć zorientowaną bardziej doraźnie funkcję rządzenia i zorientowaną bardziej dalekosiężnie funkcję uchwalania nowej konstytucji. W pracach nad ustawą zasadniczą w ramach konstytuanty można bowiem w większym stopniu abstrahować od istniejącego w danej chwili układu sił politycznych i „dążyć do poszukiwania kompromisów długotrwałych i nieredukcyjnych" (s. 337). Tymczasem, jak podkreśla autor, Zgromadzenie Narodowe odpowiedzialne za uchwalenie Konstytucji reprezentowało społeczeństwo jedynie w ograniczonym zakresie, zostało bowiem wybrane zgodnie z ordynacją, która – poprzez faworyzowanie dużych ugrupowań politycznych – miała przede wszystkim zagwarantować istnienie stabilnej większości parlamentarnej. Autor przypomina także, iż w referendum zatwierdzającym uchwaloną Konstytucję, które odbyło się 25 V 1997 roku, za przyjęciem Konstytucji opowiedziało się jedynie 22,5% obywateli uprawnionych do głosowania. W konsekwencji Konstytucja z roku 1997 obciążona jest brakiem „obywatelskiej legitymacji" (s. 344), którą można było osiągnąć wyłącznie w wyniku fundamentalnej debaty publicznej i w oparciu o głęboki konsens społeczno-polityczny, oparty na uwzględnieniu żądań społecznych.

W świetle wypracowanej przez siebie koncepcji praw podstawowych oraz rozważań nad ich miejscem w polskich przemianach demokratycznych Policastro odnosi się również do zagadnienia integracji europejskiej. Przekonany o znaczeniu, jakie dla rozwoju i upowszechniania praw podstawowych mają

demokratyczne procedury, formułuje postulat „większego i bezpośredniego uczestnictwa ludzi i narodów" (s. 479) w procesie tworzenia ponadnarodowego ustroju europejskiego, którego legitymizacja na obecnym etapie jest „niezadowalająca". Proces ten i wspomniany postulat nabierają coraz większej wagi w warunkach globalizacji, ponieważ realizacja ewoluujących oczekiwań społecznych, a w konsekwencji praw podstawowych, przekracza możliwości poszczególnych państw. Jak zauważa autor: „odpowiedź na żądania społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa, pracy, polityki społecznej czy środowiska może być w dniu dzisiejszym konstruktywna jedynie na szczeblu ponadpaństwowym" (s. 348).

Publikacja P. Policastro niewątpliwie wzbogaca polską naukę prawa, wnosząc do niej interesujące koncepcje teoretyczne i szczegółowe analizy w zakresie rozumienia prawnej ochrony praw podstawowych, stanowiących normatywną podstawę współczesnych społeczeństw. Autor w interesujący sposób eksplikuje i uzasadnia tezę o koniecznym powiązaniu rozwoju praw podstawowych i demokracji, jako warunku zaspokojenia „w coraz pełniejszy sposób potrzeb człowieka i grup społecznych" (s. 19). Dlatego też należy się zgodzić z nim, gdy krytykuje deficyty demokracji w procedurach tworzenia aksjologiczno-prawnych zrębów ustroju w postsocjalistycznych społeczeństwach i postuluje większą demokratyzację procesów integracji europejskiej. Niemniej jednak warto pamiętać, iż prezentowane przez Policastro dyskursywno-proceduralne rozumienie praw podstawowych ma swoje ograniczenia. Czy nie jest bowiem faktem, że niektóre konkurujące ze sobą żądania społeczne właśnie ze względów moralnych nie mogą zostać pogodzone w sposób nieredukcyjny na zasadzie konsensu, dla którego punktem odniesienia są ostatecznie interesy poszczególnych grup społecznych lub jednostek, nie zaś obiektywna prawda o człowieku i jego godności? Prawdziwie personalistyczna teoria praw podstawowych domaga się zatem uwzględnienia i wyakcentowania ich bardziej fundamentalnej podstawy, gdyż to, w czym ostatecznie ugruntowane są prawa podstawowe, ma istotne znaczenie dla kształtowania procedur prowadzących do określenia sposobów ich ochrony. Odnośnie do tej kwestii warto przywołać niezwykle istotną dla tego zagadnienia pracę M. Piechowiaka: *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*[2], do której Policastro nie nawiązuje. Zastrzeżenie to nie oznacza jednak, iż rozważania lubelskiego profesora wykluczają takie uzupełnienie. Wprost przeciwnie, pojawiające się w jego pracy uwagi na temat myśli personalistycznej świadczą o tym, iż jest on otwarty na przyjęcie bardziej fundamentalnego uzasadnienia praw podstawowych.

W niniejszym omówieniu nie sposób, niestety, pominąć faktu, iż praca P. Policastro nie jest wolna od istotnych mankamentów edytorskich. Czytelnika zaskakują błędy w nazwiskach znanych teoretyków prawa oraz niedoskonałości szaty językowej, o których zapewne nie warto by było wspominać, gdyby nie ich znaczna liczba.

---

[2] Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego KUL, Lublin 1999.